

# 二十世纪美国印第安人政策之演变 与印第安人事务的发展

胡锦山

20 世纪,美国联邦政府的印第安人政策发生了几次重大的转变,这给美国印第安人的社会生活带来了很多重大的也是极为复杂的变化。20 世纪初联邦政府的印第安人政策是上一个世纪同化政策的继续,其目的是最终将印第安人纳入美国主流社会。颁布于 1887 年的《道斯单独占有土地法案》(以下简称《道斯法案》)是这一政策的登峰造极之作,但这一解除部落体制以使印第安人个体化的政策却在 20 世纪头三十年里宣告失败。随后,联邦政府根据不同时期的需要制定了相应的印第安人政策,其宗旨都是力图把印第安人社会纳入美国资本主义发展的轨道,使其全面融入美国主流社会。由于印第安人的传统文化、价值观念和生活方式皆迥异于美国主流社会,致使这些政策或收效甚微,或告失败。同时,在美国主流文化的强大冲击之下,印第安人越来越感到面临着两种艰难、痛苦的抉择:或是放弃自己的传统文化、部落体制,融入美国社会主流;或是处于隔离状态,生活在主流社会之外,使自身的传统得以延续。

—

19 世纪末至 20 世纪 30 年代初期,《道斯法案》是美国印第安人政策的依据。根据这一制定于 1887 年的土地分配法,印第安人保留地的土地由部落所有转为个人所有,土地化整为零,按每户 160 英亩分配给印第安人,其目的在于把白人的经济与社会模式强加给印第安人,使印第安人在个体化过程中逐渐被同化。历经半个世纪之久,《道斯法案》给印第安人社会造成了巨大的灾难,印第安人并未成为自给自足的自耕农和融入美国的主流社会;相反,由于部落组织被取消,印第安人在政府“托管”之下处于孤立无援的境地。而政府却因此项政策的实施一共没收了保留地内 840 万公顷的最佳土地。在《道斯法案》实施的最初 15 年里,政府强制分配了 3.3 万块份地,并将保留地内大约 2850 万英亩的所谓多余土地转售给了白人。同时,在资本主义势力的侵蚀下,在拓殖者和土地投机商的巧取豪夺下,印第安人分得的份地也纷纷落入白人之手。到 1934 年,印第安人拥有的土地由 1887 年的 1.38 亿英亩锐减为 4800 万英亩。被剥夺了土地的印第安人处于贫困潦倒的境地,其精神上和肉体上都遭到极大摧残。面对白人文化的强大冲击,印第安人部落制逐渐失去了凝聚力,加之生计无着,其成员感到无所适从,

参见 James Wilson, *The Earth Shall Weep: A History of Native America*, London: Macmillan Publishers Ltd., 1998, p. 328。

参见 Arrell Morgan Gibson, *The American Indian: Prehistory to Present*, Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1984, p. 499。

不少人酗酒、犯罪,因而成为联邦政府和地方政府的沉重负担。

到 20 世纪 20 年代,美国政府自《道斯法案》实施以来的强制同化印第安人的政策已告破产。这时,在美国涌现出一批以约翰·科利尔(John Collier)为首的进步主义社会改革者,他们开始认识到强制同化政策不仅没有达到政府预期的效果,而且还损害了印第安人的传统和文化。通过在美国印第安人保护协会的工作,科利尔及其支持者愈加意识到当时印第安人社会状况的严重性,呼吁尽快终止《道斯法案》,保证印第安人的基本人权,结束政府的家长式统治,保护印第安人的传统与文化。这些社会改革者的呼吁产生了积极的效果,美国政府在 1928 年公布的《印第安管理中的问题》中承认,白人文明已极大地摧毁了印第安人文化所依托的经济基础,应该尊重印第安人的文化,让他们按照自己的意愿选择生活方式。

1933 年,富兰克林·罗斯福就任总统后任命约翰·科利尔为印第安人事务专员,他立即着手改变政府的印第安人政策。科利尔在其备忘录中写道:“我认为印第安人政策应具有发展印第安民主制的广泛作用,要达到印第安全面民主制最关键的一条是印第安部落既作为一个客观实体又作为一个法律实体的继续存在。”在这一精神主导下,通过科利尔的大力工作和积极推动,美国国会于 1934 年通过了《印第安人重组法》(Indian Reorganization Act)。该法也被称为印第安人“新政”,它为美国印第安人政策重新制定了一个框架,旨在修正《道斯法案》及其随后的一些补充法和消除强制同化印第安人所造成的后果。该法的重要意义还在于:承认印第安人社会与美国主流社会在文化上的具体差异性,认为印第安人无需改变这种差异;规定归还一部分被剥夺的印第安人土地,并为归还更多的土地提出了一些措施;肯定了保留地存在的重要性,重新宣称印第安人有管理辖区事务和经济活动的权力;发展印第安人教育的目标应是“促进对印第安人文明、艺术、工艺、技术和传统的研究”。

自此,美国实行了半个世纪的强制同化印第安人的政策结束了,保留地个体土地分配终止了。虽然《道斯法案》的种种后果未能全部消除,但印第安人事务已开始发生重要的变化。由于国会对保留地的年度拨款需有专人管理和保留地尚需要有经验的工作人员,印第安人事务署仍继续负责管理保留地内的许多事务及建设工程,如灌溉工程的建设、印第安人畜牧业的发展、工艺品生产的扩大以及保留地内的石油、天然气和其他矿物资源的开采等。同时,印第安人已开始通过部落议会委员会参与保留地的决策和管理工作,更有许多部落已在不同程度上进行独立的领导工作。此外,在科利尔鼓励人类学家和历史学家著书立说介绍印第安人的历史和文化的推动下,一度被基督教传教士蔑视为迷信的印第安人宗教活动也得以复兴。在科利尔的督促下,美国国会于 1935 年授权成立一个专门委员会——印第安人艺术和工艺品委员会,以促进印第安人文化和艺术的发展。

在科利尔担任印第安人事务专员的时期(1933—1944 年)内,美国历史上印第安人的土地流失现象第一次被遏止并得以改变,美国本土印第安人的土地总面积从大约 4800 万英亩增加到 5100 万英亩; 95 个部落制定了各自部落的法律,大多数部落组建了专门机构以管理商业

---

参见 Francis Paul Prucha (ed.), *Documents of the United States Indian Policy*, Third Edition, Lincoln and London: University of Nebraska Press, 2000, p. 219。

Edward Holland Spicer, *The American Indians*, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1982, p. 190。

Francis Paul Prucha (ed.), *Documents of the United States Indian Policy*, pp. 223 - 225。

参见 James Wilson, *The Earth Shall Weep: A History of Native America*, London: Macmillan Publishers Ltd., 1998, p. 354。

事务。在科利尔任内,联邦政府共给印第安部落投资 1200 万美元,推动了印第安人的一系列经济活动,如印第安人的肉牛饲养增加了 105 %,其出产的动物产品增加了 23 倍,其农业总收入从 185 万美元上升为 4900 万美元。毫无疑问,《印第安人重组法》的实施在相当大的程度上结束了印第安人过去所遭受的严重伤害。但是,这一法律并不能解决所有的印第安人问题,特别是长期以来印第安人土地大量流失的问题。尽管科利尔坚信土地公有制是印第安部落生存的基础,但《道斯法案》却已将保留地内的土地分割得支离破碎,其中最好的土地已经被出售给了白人,印第安人的份地大多以低廉的价格转让给了白人农场主和牧场主。同时,在科利尔任内,政府每年拨款为印第安部落所购置的土地很难满足越来越多的印第安人的土地继承需求。印第安人或者在保留地内继续贫困地生存,或者流入城市从事非技术性工作,但无论在何处,印第安人都无法得到公平的待遇,他们仍被视为二等公民,白人文化继续侵蚀着印第安人的传统价值观念。因此,《印第安人重组法》无法从根本上解决由越来越多的印第安人继承人平分越来越少的土地所造成的更加复杂的社会问题。

其实,美国社会上对早期实行的强制同化政策的支持一直没有消失,在历届国会会议期间都有议员提出一些议案,要求取消印第安人保留地。第二次世界大战的经历使许多美国人认为保留地是集中营的一种表现形式,印第安人应摆脱保留地的束缚。而在战争期间至少有 2.5 万名印第安人在部队中服役,印第安人在战争中的表现使一些美国人认为他们已经具备了在主流社会中生活的能力,呼吁联邦政府应该结束对印第安人的“托管”,使其全面融入美国社会。更重要的是,由于二战而扩大了经营规模的农场主、伐木场主和牧场主又开始觊觎印第安人的保留地。而这时联邦政府在花费了大量人力、财力和物力后,保留地社会状况的改善却比较缓慢,且部落议会与印第安人事务署及地方政府间矛盾重重,这一切使得 20 世纪 50 年代的一些国会议员要求取消《印第安人重组法》,取缔印第安部落政府,终止联邦政府在社会、教育和经济等方面向部落提供的服务,并不再承担“托管”部落土地和财产的职责。1950 年,二战期间曾负责向内地疏散日本人的战时重新安置局主任狄龙·S·迈尔(Dillon S. Myer)就任印第安人事务专员。他就任后沿用战时对日本人的安置办法,立即着手终止联邦政府给予部落的帮助,并把这些部落置于州一级政府的管理之下。同时,他也开始实施“重新安置计划”,引导印第安人到保留地以外的地方去工作。

1953 年,美国第 83 届国会通过了《108 号两院共同决议》(House Concurrent Resolution 108),该决议正式批准了迈尔的工作计划,声称美国的政策是“使印第安人……服从于同美国其他人一样的法律,给予印第安人……同其他人一样的特权和职责……结束他们作为合众国被监护者的地位……授予他们属于美国公民所有的一切权利和特权”。这一决议便是后来所称的“终止政策”(termination policy),它“结束”了印第安人在国内所处的特殊地位,废除保留地,解散部落,终止与联邦政府的“托管”关系,撤销联邦政府向印第安人提供的特别保护措施和服务措施,并期望印第安人散居到白人社会里去各自谋生。在“解放印第安人”的幌子下,联邦政府印第安人政策的基调又一次置于“开发”印第安人土地之上,美国印第安史学家菲克斯克(Donald L. Fixico)认为:“觊觎一些印第安人保留地上的石油和其他资源是终止法的真正动

参见 James Wilson, *The Earth Shall Weep: A History of Native America*, pp. 354 - 355.

参见 Guy B. Senese, *Self - Determination and the Social Education of Native Americans*, New York: Praeger Publishers, 1991, p. 1.  
Francis Paul Prucha(ed.), *Documents of the United States Indian Policy*, p. 234.

机。”例如,在犹他州的佩特部落(Paiute)居住着 177 个纯血统的印第安人,他们占据着当地 4.5 万英亩的贫脊土地,因其地下有着丰富的石油和其他矿藏而成为白人觊觎的目标,在印第安人被骗而出售了这些土地后,立即又有大批商人涌进了那里向印第安人高价兜售汽车、电视机等商品,对印第安人进行最后的剥夺。

1952—1956 年间,美国政府向白人出售了 160 万英亩原属于印第安人的土地,“新政”期间建立的帮助印第安人购买土地的贷款周转基金也被冻结了。1954—1960 年间,联邦政府取消了对印第安部落的福利帮助。印第安人事务署官员认为解决印第安人问题的惟一途径是让他们迁入城市。无数印第安人在拿到一小笔重新安置费后离开了保留地,加入了城市的贫困大军。南加州的一个印第安人称重新安置是一个“灭绝计划”,是将印第安人的“土地向公众开放,所有人都能来掠夺”。而进入城市的印第安人事实上是很难融入城市生活的,他们工作无着,孤独无助,酗酒、家庭危机、辍学、犯罪、自杀等成为印第安人聚居区中的普遍现象。当时有人考察,在 1953—1957 年间重返部落生活的印第安人约占 75%。一份参议院委员会的报告指出,在俄勒冈被取消了的克拉马什部落处于“社会秩序极端混乱状态”,“许多人被关在疯人院和监禁所中”。到 20 世纪 60 年代“终止政策”停止时,一些观察家指出,土著美国人在当代所受的灾难丝毫不逊于他们在 19 世纪所遭受的苦难。

表面上看,“终止政策”和“重新安置计划”都是旨在结束联邦政府的家长式统治,使印第安人能得到与其他美国公民同等的对待,但它们所造成的问题却使长期困扰美国的“印第安人问题”更加复杂和难以解决。因此,许多美国人认识并理解到,印第安人的权利就是成为印第安人,他们需要在广大的非印第安人居民区中建立自己的聚居区,按照他们自己选择的方式生活。来自社会各方面的反对,部落解体和印第安人大批涌入城市后所产生的一系列问题,以及由此给联邦政府和各州政府带来的财政与社会负担,使艾森豪威尔政府最终放弃了“终止政策”。1958 年 9 月 18 日,美国内务部部长弗雷德·A·西顿(Fred A. Seaton)在广播讲话中提出反对在没有征得印第安人全面同意的情况下实施“终止政策”。而后,联邦政府的政策又慢慢回归到《印第安人重组法》所确立的方向上来。但是,1953 年的“终止政策”已对印第安人的社会发展及联邦政府与印第安人间的关系造成了不良影响,因此政府的反复无常、出尔反尔自然要遭到印第安人的反对和怀疑,从而进一步加深了印第安人对联邦政府的对抗性情绪。在此后很长时间,印第安部落怀疑政府一切行动和计划的动机,抵制一切他们认为可能招致恢复“终止政策”的门户开放性行动。

与此同时,在反对“终止政策”的斗争过程中,印第安人在相互支持中获得了力量和自信,他们认为自己有权决定自己的命运,有做什么和不做什么的自由。斗争培育和发展了印第安人的自决意识和民族精神。进入 20 世纪 60 年代后,美国国内黑人民权运动、学生反主流运动、妇女抗议运动如火如荼,文化多元论的价值观念在美国社会中得到广泛认可,要求平等对待少数民族的呼声日益强烈。印第安人的民族意识普遍高涨,他们的抗议斗争也更加激烈。

---

参见 Donald L. Fixico, *Termination and Relocation: Federal Indian Policy, 1945 - 1960*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1986, pp. 76, 185.

参见 Robert Lloyd Kelley, *The Shaping of the American Past*, vol 2. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1986, p. 696. Donald L. Fixico, *Termination and Relocation: Federal Indian Policy, 1945 - 1960*, p. 149.

参见 Elaine Neils, *Reservation to City: Indian Migration and Federal Relocation*, Chicago: University of Chicago, 1971, p. 90. Mary Beth Norton et al, *A People and A Nation*, Boston: Houghton Mifflin Co., 1986, p. 857.

印第安人不但要求政府改善和解决其健康状况、贫困、缺乏教育、宗教自治和资源开发等一系列问题,而且要求美国白人承认他们在过去给予了印第安人不公正的待遇并予以赔偿。印第安人的抗议斗争产生了很大的影响,在1960年的美国总统竞选中,竞选人理查德·尼克松和约翰·肯尼迪均保证自己执政后要结束毁灭印第安人文化和使印第安人“美国化”的行动。20世纪60年代,美国国会批准了对印第安人提供无息贷款,联邦住房当局也积极帮助印第安人建造家园,政府成功地鼓动企业家在印第安人土地上投资建厂,从而给印第安人带来了就业机会。据统计,仅1968年一年联邦政府对保留地的投资总额就达到近10亿美元。

1968年3月6日,林登·约翰逊总统在一份题为《被遗忘的美国人》的致国会特别咨文中,提出结束“终止政策”,要求政府帮助印第安人,并将印第安人自决作为政府印第安人政策的新目标。在他的倡议下,国会专门成立了印第安人经济机会办公室,负责实施“印第安人社区行动计划”。该机构投入了大量的资金用于印第安人社区的改造、培训印第安人和设立专门负责印第安人的教育、卫生健康等项事务的辅助机构,以便从整体上提高印第安人的经济生活水平和知识水平。自此后,联邦政府的印第安人政策向“自决”(self-determination)方向迈进。1970年,尼克松政府宣布了新印第安人政策,认为“印第安人的自决是有效促进印第安人加强自治意识,而不损害其部落意识的惟一办法,我们国家新的印第安人政策的目标就是鼓励印第安人民的这种自治意识。我们必须向每一个印第安人保证他能够把握自己的生活,而不会被强制与其部落团体分离;我们必须明确印第安人能够成为联邦管辖之下独立自主的人,而不会失去联邦的关心与资助”。根据印第安人自决这一主导精神,20世纪70年代美国通过了一系列有关印第安人的立法,其中包括《印第安人教育法》(Indian Education Act, 1972)、《全面就业和职业培训法》(Comprehensive Employment and Training Act, 1973)、《印第安人财政法》(Indian Financing Act, 1974)、《印第安人犯罪法》(Indian Crimes Act of 1975)、《印第安人自决和教育援助法》(Indian Self-Determination and Education Assistance Act, 1975)、《印第安人健康法》(Indian Health Care Improvement Act, 1976)、《美国印第安人宗教自由法》(American Indian Religions Freedom Act, 1978)和《印第安人儿童福利法》(Indian Child Welfare Act, 1978)。这些法律继续保持了美国政府对印第安人土地和资源的“托管”职责,同时也肯定了部落政府的自我管理职能。

但随后在里根政府时期,美国印第安人政策却发生了一些变化。里根政府的印第安人政策的基本原则是减少印第安人对联邦计划的依赖,让地方政府和印第安人个体承担更大的责任。于是,联邦政府逐渐削减了对保留地的财政资助和对印第安人的福利帮助:1981年里根政府削减了一半以上联邦政府向城市印第安人提供健康服务的经费,并计划最终全部取消这些服务;同年联邦政府投入印第安人高等教育的基金从原计划的2.82亿美元削减为2亿美元,后来更是削减到1.69亿美元;印第安人事务署的经费被削减了7690万美元;其他与印第安人相关的由联邦政府投资的项目的经费都被大幅度缩减。从本质上说,联邦政府对印第安人的财政削减是50年代“终止政策”的延续,它是在里根政府的“新联邦主义”的外衣下被伪装成了“自决”的“终止”。

---

参见 Robert Lloyd Kelley, *The Shaping of the American Past*, p. 715。

Francis Paul Prucha(ed.), *Documents of the United States Indian Policy*, p. 256。

参见 Donald L. Fixico, *Termination and Relocation: Federal Indian Policy, 1945 - 1960*, p. 203。

克林顿当选总统后,联邦政府的印第安人政策又重新回到“自决”的轨道上。在克林顿任内,美国颁布了一系列关于印第安人自决的法规,如《印第安部落司法法》(Indian Tribal Justice Act, 1993)、《1994年美国印第安人宗教自由法》(American Indian Religious Freedom Act of 1994)、《美国印第安人信托管理改革法》(American Indian Trust Management Reform Act, 1994)、《1994年部落自治法》(Tribal Self-Governance Act of 1994)、《土著美国人住房援助和自决法》(Native American Housing Assistance and Self-Determination Act, 1996)、《关于美国印第安人和阿拉斯加土著教育的第13096号总统行政命令》(American Indian and Alaska Native Education, Executive Order 13096, 1998)等。这些法规使印第安人的政治和文化权利得到了越来越多的承认和保护。而且,20世纪末,印第安人在收养、抚育印第安儿童和保持其宗教信仰方面享有了特别的权利;通过立法和谈判,印第安人与白人在水资源、土地、捕猎等问题上的权利争执逐渐得到解决,印第安人的民间工艺得到了法律的保护。同时,在联邦政府一再公开允许印第安人实行自决的推动下,部落政府在印第安人事务中发挥了重大作用。但需要指出的是,印第安人个体化、城市化趋势的日渐增强使印第安人事务愈加多样化和复杂化。

## 二

20世纪,美国印第安人政策先后经历了强制同化、恢复保留地、终止保留地、重新恢复保留地四个阶段的变化。尽管后一阶段的政策总是以否定前一阶段的政策为前提而制定的,各种白人势力亦利用每一政策中的漏洞坚决要求取消印第安人对其土地和资源的控制权,但不可否认的是,社会多元化发展的总趋势使得美国联邦政府在制定印第安人政策时越来越多地考虑到印第安人的利益与实际情况,而且每次政策变更也给印第安人事务带来了一些变化,从而使20世纪美国印第安人事务呈现出一些新现象和特点。

1. 印第安人个体化。20世纪美国政府有关印第安人的政策及措施的宗旨都是要把印第安人纳入美国资本主义轨道,这样,其着眼点必然都是印第安人个体,而不是有组织的印第安人部落。19世纪后期开始实施的土地分配政策和政府的印第安人学校制度,目的就是通过印第安人拥有个人份地和接受主流文化教育而使印第安人个体化。这两项使印第安人个体化、美国化的措施主要是在1900年以后实施的。1934年修正土地分配政策的《印第安人重组法》虽然强调要恢复印第安人的保留地自治政府、传统文化和土地归部落所有,而且该政策实施后证实了印第安人部落仍存在着强大的凝聚力,但该政策的出发点是鼓励居住在保留地的印第安人保持他们部落的某些方面,并按照美国民主制度的模式而不是按照部落模式建立和发展地方自治的各项制度,这无疑促进了印第安人个体化的趋势。1953年的“终止政策”进一步加速了印第安部落个体化的进程,它鼓励印第安人移居城市,分散在白人社会中,接受白人的价值观念。近三四十年来,印第安人的部落体制虽然获得再次复兴,但印第安人个体化的总趋势已不可抵挡,特别是随着接受学校教育的印第安人数量不断增加和不少印第安家庭使用英语、采用白人生活方式,越来越多的印第安青壮年离开了保留地进入城市生活。这样,作为印第安人群体活动基本单位的部落的人数日渐减少。据1990年统计,仅有20%左右的印第安人生活在保留地内。

---

参见 William J. Lawrence, "In Defense of Indian Rights", in Abigail Thernstrom and Stephan Thernstrom(eds.), *Beyond the Color Line*, Stanford: Hoover Institution Press, 2002, p. 392.

2. 印第安人城市化。伴随着保留地内印第安人口锐减的现象,已有一半以上的印第安人移居到城市。1970年美国印第安人的人口总数为791839人,居住在城市的印第安人的数量为340366人(占43%),而且有1/4的印第安人是居住在10万人口以上的城市中。而1990年的美国人口统计显示,印第安人口已上升为1973391人,其中有63%的印第安人生活在城市里。洛杉矶、塔尔萨、俄克拉何马城、菲尼克斯和阿尔伯克基等城市均拥有万人以上的印第安居民。印第安人城市化是20世纪印第安人事务中的突出现象。在1890年时,印第安人几乎皆为农村人口,由于《道斯法案》的实施,失去了土地的印第安人无法再从事其传统的经济活动,只能到保留地附近的城镇做工或是流入大城市谋生。此后,印第安人开始越来越多地汇入城市化的进程中。印第安人口大规模移入城市始于20世纪中期。1953年的“终止政策”和“重新安置计划”力图把保留地上贫困的印第安人安置到城市,借以拆散他们同部落的联系,使其逐渐成为普通的城市居民,以达到全面同化印第安人的目的。这两项措施因违背印第安人的意愿,同时又遭到美国公众的反对,实行时间并不长,但在其实施的短短十年中,却有不少印第安人被迫迁往城市,城市印第安人口因此大幅度增长,从那时起形成的印第安人城市化浪潮至今不息。进入城市的印第安人经受了痛苦的社会、文化、经济和心理的冲突与调整,至今大多数印第安人仍未能适应现代美国城市生活,城市中的印第安人基本上都处于社会的底层,大部分生活在城市贫民窟中。印第安人远未融入美国现代城市生活,但城市化却已极大地削弱了印第安人的传统文化与部落的纽带作用。

3. 印第安人受教育程度正在提高。19世纪末,一些联邦政府官员和改革者认为,学校教育促使印第安人走出部落成为自给自足的个体的一个必要手段。1887年的《道斯法案》规定,授予接受土地分配的所有印第安人为美国公民的条件是“适应文明生活习惯”。为了使印第安人能做到这一点,联邦政府制定了印第安人教育开化的计划。1900年以后,联邦政府开始大规模地把印第安儿童送到白人社区的寄宿学校,强制他们接受美国化教育,学制一般为4—8年,完全用英语进行教学。此后,作为《道斯法案》的补充而通过的几个法案如《伯克法案》(Burke Act, 1906)和《拉瑟法案》(Lacey Act, 1907)也都专门涉及到印第安人的教育问题。但这种强制印第安儿童到寄宿学校接受教育的做法遭到了印第安儿童和其家长的强烈反对。1934年的《印第安人重组法》规定,在印第安人居住区设立学校,联邦政府每年为印第安人大学生和职业学校提供25万美元。尽管这一时期联邦政府的印第安人教育计划仍以寄宿学校为主,但科利尔更多地强调要在保留地内建立印第安人日校,鼓励在教学内容中加入印第安人文化,而且还提倡用印第安语言教学。自1953年开始实施“终止政策”和“重新安置计划”后,由保留地移居到城市的大批印第安人要想找到一份安定的工作,就必须接受必要的教育、培训并掌握一定的技能。为了增强印第安人的就业能力,1965年8月美国国会通过了《第959号公共法》,该法规定为印第安成年人提供职业教育。这样,职业培训很快就成为“重新安置计划”的一部分,越来越多的印第安人参加职业培训:1958年参加者为604人,1962年为2181人,1965年为3375人,1967年为4785人。随着接受教育的印第安人数量的增加,印第安人

---

参见 Edward Holland Spicer, *The American Indians*, p. 163。

参见 Donald L. Fixico, *The Urban Indian Experience in America*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 2000, p.

参见李晓岗:《美国政府对印第安人的重新安置及城市化》,载《世界历史》,1992年第4期,第6—7页。

的整体文化程度也在不断提高。例如,1956 年有 58.6% 的印第安人参加过公共学校的学习。20 世纪 60 年代以来,联邦政府制定了一系列有关印第安人教育的法案,这些法规不仅帮助印第安人接受了基本的教育,而且还使越来越多的印第安人成为掌握了现代通讯技术、政治和工业等各学科的专门知识的大学生和研究生。1999 年,印第安人事务署投入印第安人教育方面的资金为 13.882 亿美元,这些经费用以资助 56 个寄宿学校、保留地内的 115 个日校和两所大学,以及公立学校中的印第安学生。20 世纪末,印第安人教育方面的一个显著进步是,教育已不再像 20 世纪初那样是同化印第安人的手段。特别是在印第安人坚持在教育中必须保持和弘扬印第安人的文化传统的要求下,现在印第安人学校和印第安学生占一定比例的公立学校都为印第安学生安排了有关印第安文化的课程,以增强他们的民族自豪感,有利于他们对本民族文化传统的了解和继承。教育程度的提高不仅使印第安人熟悉了白人的社会与文化,促进了印第安人的个体化,而且也使越来越多的印第安人了解了本民族的历史和关注本民族的未来发展。在这方面,不少印第安学者通过撰写本民族的历史著作发挥了重要作用,如曾任美国印第安人全国大会执行主席的小瓦因·德洛里亚写的《卡斯特为你们的罪孽而死》(1969 年)和迪伊·布朗的《我的心埋葬在翁第德尼》(1971 年)等。他们在这些书中深刻揭露了白种人长期以来对印第安人的剥削及其犯下的种种罪行,宣扬了印第安人的历史文化和民族特性,提出了“红种人权力”的主张,并强烈要求政府重视印第安人的利益和呼声。

4. 印第安部落体制的复兴与印第安人组织的发展。1934 年的《印第安人重组法》实施后,印第安人部落政府重新发挥了作用。印第安部落的领导人在与联邦政府打交道时很快意识到,印第安各部落具有共同的利益。为此,各印第安部落的领导人于 1944 年组建了“美国印第安人全国大会”(National Congress of American Indians),该组织的宗旨为“启发教育(印第安)公众,保证并保护根据条约所给予印第安人的权利”。该组织在全国范围内为促进印第安人的利益发挥了重要作用。1953 年实施“终止政策”后,美国印第安人全国大会强烈反对联邦政府的印第安人政策和计划,要求结束“终止政策”的实施。20 世纪 60 年代早期,在抵制“终止政策”和要求赋予印第安人自决权的斗争中,又出现了许多印第安人组织,其中规模较大的有“部落主席协会”(National Tribal Chairmen's Association, 1961)、“美国印第安人运动”(American Indian Movement, 1968)、“土著美国人权利基金会”(Native American Right Fund, 1971)和“部落能源委员会”(Council of Energy Resource Tribes, 1975)。这些组织的建立显示了印第安人力量的壮大,表明印第安人的抗争已从自发走向自觉,不仅对部落内的政治即印第安人自决问题,而且对印第安人与白人之间的关系产生了极有意义的影响。这些组织相互促进和声援,开展了令世人瞩目的泛印第安人运动,对印第安人作为一个民族共同体的形成和改变印第安人的命运起了巨大的推动作用。时至今日,印第安人部落政府被完整地保存下来了,并在印第安人事务中发挥着积极的作用,它们管理印第安人的保留地,行使政府职能,包括对部落成员行使刑事和民事诉讼的职能。更重要的是,在 20 世纪 70 年代美国政府已正式承认印第安人是北美大陆最早的居民,其部落具有先于美国政府的主权,这一权力是印第安人的天然权力,绝非基于美国国会的授予。据统计,到 2000 年 3 月,美国联邦政府承认的印第安人部落已有 556

---

参见 Francis Paul Prucha, *Great Father: The United States Government and the American Indians*, Lincoln: University of Nebraska Press, 1986, p. 352。

同上,第 30、33 页。

Francis Paul Prucha, *Great Father: The United States Government and the American Indians*, p. 1012.



个。

5. 保留地内印第安人的经济发展仍严重依赖联邦计划和资金的投入。长期以来,部落和保留地面临的一个主要问题就是印第安人的经济难以自我维持。在白人到达这片土地之前,印第安人的经济是自给自足的自然经济,但是白人入侵后,印第安人的农业、狩猎和采摘经济遭到了破坏,使印第安人的生活每况愈下,难以为继。19 世纪的改革者们为印第安人的经济生活制定了一个简单的模式,即把处于狩猎和采摘经济生活状态的印第安人群体转化为克勤克俭的自耕农场主。但是,规定分配给每户印第安家庭 160 英亩土地的《道斯法案》的实施结果却有悖于改革者的初衷,因为印第安人分得的土地大多是贫瘠荒芜、不适于农耕的土地,而且经常迁徙、流动的印第安人不习惯于农耕生活,他们或转让或出租了自己分得的土地,使得印第安人的土地及土地上的资源长期以来均为白人所开发和利用。也就是说,印第安人保留地内的土地和资源实际上被白人所掌控。从 20 世纪中期起,印第安人开始抵制租让保留地内的土地,认为这是对他们经济和环境的损害。20 世纪 70 年代,那伐鹤、北夏延、克劳以及其他部落强烈要求取消这种土地租让。世界性能源危机的爆发使印第安人进一步认识到保留地内所蕴藏的能源的巨大价值。在政府拨款帮助下,一些部落组建了“能源部落委员会”,雇用非印第安专家帮助他们控制开发部落资源,培训本部落的人进行管理。1964 年,国会通过了《印第安赔偿委员会法》,该法规定部落可提出证据控告政府违背条约和滥用托管职权的行为,具有部分司法职能的委员会在听取了部落和司法部律师的辩论后应根据实际情况决定是否赔偿。这样,印第安人越来越频繁地把有关问题诉诸法律,力图通过诉讼来收回他们失去的土地、水力和矿产资源以及捕鱼的权利,并多次取得成功。印第安人在法律上的不断胜诉在一定程度上保护和加强了他们的传统经济基础,使部落得以作为一种独立的文化 - 社会形态而延续下去。然而,需要指出的是,尽管印第安人为改善保留地经济状况进行了艰难的努力,联邦政府也在保留地内进行了一系列关乎经济发展的建设,但这些行动均未取得太大的成效。无论从任何一个经济指标来考察,美国印第安人的整体水平都远远落后于美国总人口的水平。根据 1990 年的人口统计,一个中等水平的美国印第安家庭的年均收入为 21619 美元,而美国家庭总的平均年收入为 35225 美元。保留地内印第安人的情况更糟,1989 年时,保留地内印第安人的人均年收入为 4478 美元,而当时印第安人的人均年收入为 8325 美元。1999 年克林顿总统对美国一些贫困地区进行了一次考察,当他来到南达科他州的佩恩里奇保留地(Pine Ridge)时,当地印第安人告诉他这里的失业率常年保持在 85 % 左右。2000 年时,如果没有联邦计划和资金的投入,几乎绝大多数保留地不能“正常运转”。即便在联邦政府投入了巨额资金的情况下,现在一些保留地内的印第安人仍极为贫困。但是在另一方面,一些部落又因为从事赌博业而出现了经济的极度繁荣。由于印第安保留地处于联邦政府的“托管”之下,并不受州立法的管辖,1988 年联邦政府通过的《印第安赌博法》授权部落在与州签订协议后可以开设赌博业。赌博业吸引了大量游客光顾,随后一些地区的经济出现了繁荣。但是这种依赖赌博的繁荣究竟能持续多久,又会对印第安人的文化造成什么影响,却是个值得深思的问题。

6. 印第安人的自治与联邦政府的管制同时并存。在印第安人恢复其部落自治与自决的同

---

参见 Francis Paul Prucha(ed.), *Documents of the United States Indian Policy*, p. 368.

同上,第 362 页。

参见 Francis Paul Prucha, “America’s Indians and the Federal Government, 1900 - 2000”, in *Wisconsin Magazine of History*, 84:2, Winter 2000, p. 32.

时,联邦政府也加强了对印第安人的资源和福利的“托管”职权,这一印第安人事务中的矛盾现象为美国政府和印第安人所同时接受。在美国各少数民族争取民权的斗争中,印第安人逐渐由争取民权转为要求部落自决,他们要求再次从美国主流社会中脱离出来。1968年通过的《印第安人民权法》扩大了保留地内印第安人的权利,承认基于印第安人文化传统而拟就的各部落法律的存在,并为避免这些法律的执行遭到干涉而增强和扩大了部落管理机构的职权范围。随后,联邦政府的其他一些措施强调了部落管理机构在本部落内有增加警察、税收等权力。1982年通过的《部落政府税收法》规定,在某些特定情况下对部落可作为与州平等的行政实体来对待。1983年1月,里根总统在论述印第安人政策时声称:“本届政府发誓要保持印第安部落与合众国间这种独一无二的政治关系。”他认为,“我们的政策是重申按政府与政府间的原则处理与印第安部落间的关系并继续实行印第安部落自治的原则,而决不会有丝毫的终止”。1991年,乔治·布什总统再次指出政府对政府的关系是联邦政府印第安人政策的基础,“主权和独立的部落政府是我们国家的有机组成部分”。1994年4月,克林顿总统在白宫外的草坪上会见美国承认的部落代表时强调,联邦与印第安人部落间“关系的第一要则是尊重你们和你们的生活方式”,“承认我们之间一直存在的独一无二的政府对政府的关系”。但对于大多数印第安人部落而言,政府对政府的关系仅仅意味着美国政府承认它对这些印第安人部落实体有“托管”职责,承认由印第安人事务署管理各项计划的合法性。事实上,印第安人事务的最终决定权仍掌握在联邦政府手中。由于印第安人部落的大部分资金来自联邦政府,部落政府的独立性与自治权受到了极大的限制,印第安人的大部分重要行动仍要受到内政部和印第安人事务署的制约和管辖。20世纪80年代,当里根政府大幅度削减印第安人基金时,印第安人的失业率急剧上升,保留地内再次呈现贫困景象,这表明印第安人仍依赖于联邦政府的财政帮助。联邦政府对印第安土地和资源的“托管”说明政府才是这些土地和资源的真正掌管者。当然,这也是一种防止印第安人失去其资源的保护性措施。但是,联邦政府“托管”职责的持续存在带来的必然后果是家长制统治的永久存在,“托管”职责的扩大也必然导致家长制统治的扩大。

总之,通过前面所述可以看到,伴随20世纪美国印第安人政策的调整,尤其是60、70年代以后文化多元主义政策的倡导,印第安人的权利得到了越来越多的承认,其社会生活发生了很大的变化。但需要指出的是,即使是在联邦政府政策强调印第安人自治的形势下,印第安人也仍未摆脱被同化的趋势。而且,美国印第安人事务中的最大矛盾之处是:一方面印第安人要求部落自主与自治,另一方面印第安人部落又因无法实现经济自给而不得不要求联邦政府继续其对印第安人及其资源的“托管”职责。就此而言,美国印第安部落政府实际上根本不具备自治政府的真正含义,主流社会与印第安人社会之间的矛盾与冲突仍将长期存在下去。

(胡锦涛,副教授,厦门大学历史系,厦门,361005)

(责任编辑:吴家多)

Francis Paul Prucha(ed.), *Documents of the United States Indian Policy*, p.302.

同上,第335页。

同上,第343—345页。